SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 10 minutos.)

-Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente:)

-Nota de la Junta Departamental de Maldonado adjuntando las palabras pronunciadas por la señora edila Liliana Capece, el cual ya fue repartido.

-La Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios tiene el gusto de recibir a una delegación del Ministerio de Turismo y Deporte a los efectos de escuchar sus consideraciones sobre el proyecto de ley relativo a la actividad turística para comenzar su discusión y, si hay acuerdo, votarlo hoy mismo. Nos interesan mucho la visión global y la fundamentación de los representantes del Ministerio sobre esta iniciativa que fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Representantes.

Sin más trámite, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑORA RODRÍGUEZ.- Buenas tardes. Como Directora General de Secretaría del Ministerio de Turismo y Deporte tomo la palabra en nombre de la Ministra de Turismo y Deporte, señora Liliam Kechichian, quien se excusa por no estar presente porque, en este momento, se encuentra en Buenos Aires, llevando a cabo una actividad que ya tenía agendada y que consideramos de suma importancia para el Ministerio. Como es sabido, los principales clientes en el área del turismo de esta Secretaría de Estado se encuentran justamente al otro lado del charco. El señor Subsecretario de la Cartera, doctor Antonio Carámbula, también está en Buenos Aires trabajando en otra actividad que tiene que ver con el turismo *friendly*. Esa es la razón por la que hoy me encuentro encabezando esta nutrida delegación integrada por abogados y escribanas del Ministerio que han participado activamente en la elaboración de este proyecto de ley que, como dijo el señor Presidente, cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes.

Solicito al señor Presidente de la Comisión que ceda el uso de la palabra al Director Nacional de Turismo, señor Benjamín Liberoff, para que se refiera a este tema, que es específico de su área.

SEÑOR LIBEROFF.- Nos complace mucho hacer la presentación del tema en este ámbito, después de la discusión que se llevó adelante en la Cámara de Representantes tendiente a actualizar la ley vigente, que data de 1974. La primera etapa del proceso se basó en la inspiración del ex-ministro Héctor Lescano, que tuvo una prosecución en esta Administración. Eso nos permitió trabajar en la búsqueda de la mayor cantidad posible de consensos. Llevamos adelante esta tarea, en primer lugar, con los propios funcionarios del Ministerio de Turismo y Deporte, en el entendido de que una de las principales preocupaciones o intereses de aquellos que prácticamente han estado una vida llevando adelante su labor en el Ministerio es participar en la elaboración de un proyecto de ley de turismo.

Desde el punto de vista político general, con un criterio que está planteado en los antecedentes del proyecto de ley, procedimos a ver todas aquellas cosas que se entendía que, más allá del paso del tiempo, efectivamente podían mantenerse en un futuro texto; aquellas que necesariamente tenían que ser retiradas porque así se requería por el paso del tiempo y posteriormente aquellas que debían introducirse en el nuevo texto como producto del paso del tiempo y de la realidad turística.

Una vez que finalizamos ese proceso convocamos al sector privado e, incluso, pusimos en conocimiento de los propios actores de los diferentes partidos políticos con representación parlamentaria el contenido del proyecto de ley y el proceso general que llevaríamos adelante. De hecho, la propia Cámara Uruguaya de Turismo -con la cual trabajamos durante todo este período recorriendo el país, realizando reuniones en diferentes lugares, etcétera- tenía un cuerpo de

estructuración del documento y pensaba que algunos capítulos eran importantes, y, a partir de eso, conformamos la iniciativa que terminó siendo el documento que el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento Nacional y que fue tratado en la Cámara de Representantes.

La realidad nos indica que hoy el turismo en Uruguay es el principal rubro de exportación tomado individualmente, ya que representa entre US$ 1.800:000.000 y US$ 2.000:000.000, sin contar lo que implica el ingreso por el turismo en la frontera seca -que no está contabilizado- e incluso las inversiones que notoriamente son del sector turístico, no solo en la costa atlántica, sino también en Colonia, en la zona termal, en Rivera y en otros lugares del país.

A través del proceso de cuenta satélite de turismo, se ha medido el impacto de esta actividad en la economía del país y sabemos que hoy ronda el 6,5% o el 7%, partiendo de la base de que el PBI ha ido creciendo en los últimos años.

En cuanto a la mano de obra aplicada al turismo, según una medición que llevamos adelante en acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, sabemos que hoy oscila en los 95.000 inscriptos -que trabajan directa o indirectamente en el sector- y, si se suman algunos otros, se podría llegar a un número superior a las 100.000 personas. El Banco de Previsión Social tiene registradas a más del 60 % de las personas vinculadas a la actividad turística.

Por otra parte, desde el punto de vista del turismo, hoy es palpable en nuestro país la territorialización de la gestión y de la oferta. Hace diez años era impensable prever que Rivera recibiría casi más turistas que Colonia; sin embargo, en la actualidad esa es una realidad notoria; incluso, el sector termal también supera a Colonia, siendo ese departamento el puerto de mayor ingreso de turistas extranjeros no regionales al Uruguay.

Por otra parte, a lo largo de este período, entendimos que la territorialización de la gestión debía reflejarse en el proyecto de ley que estamos considerando. Hoy el Ministerio de Turismo y Deporte tiene por primera vez -a través del proyecto acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo- actores de su Cartera llevando adelante los proyectos en los propios lugares. Por ejemplo, hay en Soriano, Río Negro, Paysandú, Salto, Artigas y Rivera. Incluso, en lo que respecta al turismo en ámbitos rurales y naturales, pasado mañana en Atlántida se va a realizar una actividad relacionada con esto.

Además, hay más de ciento treinta establecimientos registrados, a los cuales hay que sumar las bodegas que hoy brindan servicios turísticos, los olivares y en el futuro los haras, que también se han incorporado como oferta turística de nuestro país.

Desde ese ángulo, consideramos que la creación de una ley de estas características -más adelante el Director de Jurídica del Ministerio ampliará sobre el tema- tenía que acompañar el concepto de que hay que generar políticas de mediano y largo plazo. Como los señores Senadores saben, desde 2005 se mantuvo la marca país «Uruguay Natural». Al mismo tiempo, mientras se procesaba la pasada elección de los candidatos de los partidos, se puso a consideración por parte del entonces Ministro Héctor Lescano, lo que se denominó el compromiso con el turismo de veinte puntos que todos los precandidatos firmaron y, de alguna manera, sustentó lo que posteriormente fue el plan estratégico de desarrollo del turismo al año 2020, que terminó de elaborarse en 2008 y seguramente a mediados de la próxima legislatura tendrá que ser evaluado y puesto nuevamente a consideración del sector para seguir avanzando.

En el documento que los señores Senadores podrán analizar, de una u otra forma, el Ministerio expresa su voluntad de trabajar en todo lo que hace al ordenamiento territorial, porque hay zonas de este país en las que el turismo es efectivamente un factor determinante. Además, hemos entendido que algunas de las reglamentaciones que van a ordenar el trabajo en el sector a partir de la vigencia de esta ley, tienen que cobrar mayor flexibilidad para darle dinamismo al propio sector y no como ocurre ahora que, a veces, para poder incorporar una categoría de alojamiento en el funcionamiento turístico se requiere la firma del Presidente de la República.

En el proyecto de ley que los señores Senadores tienen a estudio, el turismo se entiende, según el punto de vista que la Organización Mundial del Turismo de 1980 ha venido planteando, como un derecho humano. Asimismo, se incorporan fenómenos de las nuevas ofertas que hay en el turismo y, sobre todo, se hace especial hincapié en la necesidad de que la actividad turística se desarrolle en función de la cooperación público-privada. De hecho, en los tradicionales centros de desarrollo turístico que hoy tiene Uruguay hay algún tipo de asociación público-privada que está interviniendo para el mejor funcionamiento del sistema turístico. Asimismo, existe la posibilidad de generar un fondo específico tal que, ante diferentes proyectos, el sector público y el privado puedan cooperar a los efectos de llevar adelante la actividad. Por eso se habla de fondo para proyectos compartidos.

Por otro lado, estamos intentando avanzar en el Sistema Nacional de Capacitación en Turismo, no en el sentido de que en el Ministerio se tenga la capacitación, sino en cuanto a que a través del Plan Ceibal se incluye información sobre el turismo, los planes de geografía incorporaron temas turísticos y hoy en la Enseñanza Media se ha generado un Bachillerato Tecnológico en Turismo. A su vez, la Universidad pasó de tener una tecnicatura a tener una licenciatura, las universidades privadas también lo han incorporado e, incluso, hoy hay una maestría en turismo en acuerdo entre la UdelaR y la Universidad de Siena. Tenemos entendido que, en estos momentos, algunas universidades privadas también procesan la incorporación de maestrías vinculadas al turismo con universidades españolas.

Acabamos de hacer un llamado para la validación de empresas que trabajarán en la mejora de la calidad de los servicios turísticos. Eso es imprescindible y, de alguna manera, el Ministerio aspira a trabajar en ello. Así como en el sector de la industria se han aportado fondos por parte de la Cámara de Industrias del Uruguay para trabajar en esta dirección, creemos necesaria la ampliación de conceptos. En tanto los servicios son «servucción» -utilicemos una palabra moderna- es decir producción de servicios, también deberían ser incorporados y trabajados con el mismo criterio.

Por lo tanto, creemos que esta ley va a *aggiornarnos.* Recibió el acuerdo por parte de la Organización Mundial del Turismo porque, una vez que la consensuamos, la sometimos a su consideración; previamente habíamos hecho comparaciones con las leyes que se aprobaron años pasados en Chile, Argentina y México. Desde ese ángulo creemos que como esta iniciativa ha venido con el acuerdo de la Cámara Uruguaya de Turismo y ha contado con la unanimidad de los partidos políticos en su aprobación en la Cámara de Representantes -una vez que se aclare todo aquello que ustedes entiendan pertinente- aspiramos a poder finalizar este período con una nueva ley que suponga, luego de casi treinta años, un *aggiornamiento* en relación a este trabajo.

Le pido al señor Presidente si le puede ceder el uso de la palabra al doctor Gastón Gianero para que brinde información específica sobre algunas cosas que hacen a la redacción de la iniciativa.

SEÑOR GIANERO.- Soy el doctor Gastón Gianero, encargado de la Asesoría Jurídica y Notarial del Ministerio de Turismo y Deporte.

Algunas de las diapositivas que vamos a ver a continuación ya fueron abordadas por el Director Nacional de Turismo en su intervención, en la medida en que claramente los enfoques políticos de los que se partió para la formulación de la exposición de motivos y para comenzar a construir el proyecto de ley que finalmente se remitió, efectivamente partían de la necesidad de construir políticas de Estado en lo que hace a la materia turística, tomando la experiencia Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 como fórmula para dar un espacio, un soporte de consenso y consentimiento de mayor base nacional con relación a la iniciativa que se estaba formulando. Por esa misma territorialización y esa misma realidad que tiene el turismo, en el sentido de que cada uno de los departamentos, localidades, Municipios y regiones tienen su propio espacio para la generación de oferta turística, hay que generar desde la propia ley una efectiva coordinación, tanto entre responsables públicos de los distintos niveles de descentralización -es decir, nacionales, departamentales, municipales- como también con el sector privado.

A partir del concepto del turismo como el derecho al disfrute del ocio, el esparcimiento, el tiempo libre, la ley debía presentar las bases para asegurar la plena accesibilidad al disfrute de ese tiempo libre. No puede una ley declarar o recoger el sentir o la consideración de una actividad como

derecho humano sin dar certeza de la posibilidad de que no hay limitantes, ya sean físicas o económicas, para el ejercicio de ese derecho que el propio Estado reconoce como inherente a la personalidad humana.

Está también la importancia de integrar, en el ámbito nacional, los lineamientos de la actividad turística resultantes de los acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales, por cuanto la oferta turística se compone, básicamente, de la realidad de un determinado país, pero también de un país integrado a una determinada región y realidad geopolítica.

Sin perjuicio de que con relación al Decreto Ley de Turismo Nº 14.335 del año 1974 a veces se señala su vetustez como un demérito, se trata de una norma que ha sabido durar y regular una actividad por más de 25 años, nada más ni nada menos que una actividad de gran importancia no solo económica sino también social como es el turismo; entonces, algún mérito hay que reconocerle. En este proyecto de ley de turismo, en realidad, se partió de lo bueno que ya se tenía en cuanto a una solución legislativa en la materia, y sobre ello se construyó, partiendo -como decía el señor Director Nacional de Turismo- de las recientes leyes aprobadas en Argentina, México y Chile, con las que tenemos diferencias -por cierto- pero que fueron suficiente marco de inspiración para muchas de las disposiciones que contiene la iniciativa.

Salvo que ustedes dispongan lo contrario, no vamos a considerar artículo por artículo porque sería un proceso larguísimo. Pero vamos a señalar que una de las bases de la que se partió fue que el turismo, la actividad turística, el derecho al ejercicio del turismo es considerado inherente a la personalidad humana. A partir de esta premisa, de esta base, se derivan varias de las disposiciones y capítulos que tiene el proyecto de ley y que un poquito más adelante vamos a ir analizando.

El segundo elemento del que se parte tiene que ver con que en el centro de esta actividad, que tiene componentes netamente comerciales y económicos, está el ser humano. Es decir, el objeto de la preocupación y de la protección en la que se debía enfocar el Ministerio a través de esta solución legislativa era el individuo que está en esa situación especial de disfrute de su tiempo libre, de su esparcimiento y de su ocio.

Por otro lado, se reconoce -partiendo también de ello- el dinamismo de esta actividad y la velocidad con la que se procesan los cambios, no solamente en lo que hace a las prestaciones turísticas en sí mismas, sino en la comercialización de los servicios turísticos y las nuevas ofertas o formas de ofertar dichos servicios. Dado este dinamismo y esta velocidad en los cambios, no se podía enfocar una ley que pretendiera o tuviera la vocación de regular todas y cada una de las posibles manifestaciones que pudiera tener esta actividad turística, en la medida en que iba a quedar obsoleta al poco tiempo, porque la realidad se iba a encargar de desafiar esa vocación de permanencia de la regulación legal. Por lo tanto, se partió de una ley que sentara determinadas bases conceptuales de trabajo y sobre las cuales se pudiera reglamentar, sin perder garantías pero con la agilidad que el dinamismo de la actividad exige.

En cuanto al aspecto de desarrollo, se pensó en el establecimiento de criterios y espacios de participación. Desde los distintos sectores, públicos y privados, con distintos grados de descentralización territorial, se ha reclamado participación en la toma de decisiones. Entonces, en este proyecto de ley se crean efectivamente los espacios como para que esa coordinación sea real, sobre la base de determinados criterios que se fijan y manteniendo ese rol de policía en el que ingresa el Estado -a través del Ministerio de Turismo y Deporte- a la actividad turística, ya que sería impensable retirarse luego de ese rol. Todo esto, además, quitando los contenidos que puedan derivar de una aprobación de 1974 y actualizándonos a lo que puede ser una regulación legal del año 2013 o 2014.

En la medida en que se considera el turismo como un derecho inherente a la personalidad humana, derivado del disfrute, el ocio y el tiempo libre, indudablemente se debe declarar a esta actividad como de interés nacional. Aclaro que la elección de los términos no es al azar, pues no es lo mismo interés nacional que interés público. La actividad compromete el interés de la Nación como órgano integrante del Estado. Se plantea la necesidad de recoger determinados principios como el de sostenibilidad, calidad, accesibilidad, que son los que derivan de la condición de derecho inherente a la personalidad humana y de esa obligación del Estado de asegurar, facilitar y promover el ejercicio

efectivo de ese derecho humano a todos los individuos sin distinción -o a la mayor cantidad posible- y sin limitantes que provengan del contenido económico, físico o de otra índole. El Estado no se corre de la promoción ni de la regulación, con el rol de policía de esa actividad, porque no puede dar la espalda al ejercicio de un derecho inherente a la personalidad humana; es decir, el Estado tiene que estar allí y debe asegurar la permanencia y la plena vigencia de ese derecho.

En el proyecto de ley se consagra el concepto de turismo social como manifestación concreta de ese derecho, que es común a todos los individuos.

Decíamos que partíamos de que el ser humano está en el centro de esta actividad. Con esto no dejamos de reconocer la importancia que tiene el aspecto comercial y económico de la actividad turística. Toda la vida el turismo se ha definido como un factor de desarrollo económico y demás; entonces, sin desconocer tal condición, se quiso rescatar el turismo como desarrollo de las comunidades, como desarrollo cultural, como integración de los pueblos, como entendimiento de la humanidad. Quizás pueda parecer medio petulante pretender al turismo también desde una ley de turismo pero, en definitiva, hay que reivindicar eso que también es un componente fundamental de la actividad turística. Así, a partir de ese individuo, centro de esta actividad y objeto de protección, se desarrolla el principio de cooperación entre los distintos órganos nacionales, departamentales, municipales y del sector privado, el principio tuitivo -principio protector del turista- que es aquel que en Derecho conocemos como *in dubio pro*, que en el caso del Derecho Penal es *in dubio pro reo*, en el caso del Derecho Civil *in dubio pro debitoris* y en el caso del Derecho del Turismo, el sujeto de nuestra preocupación y protección es el turista.

Se han creado como medida innovadora y como una muy buena solución, los Centros de Conciliación Turística que no son Tribunales Arbitrales, no hay desplazamiento de la función jurisdiccional que pertenece, sin lugar a dudas, al Poder Judicial. Los Centros de Conciliación Turística, que tuvieron su más reciente consagración en Argentina -aunque no sé cómo están funcionado actualmente pero sí su formulación- vienen a operar de la misma forma que lo hace el Centro de Conciliación de Conflictos Individuales de Trabajo, que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como exigencia previa a lo que es el inicio de acciones judiciales. ¿Por qué? Porque entendemos que los reclamos y las pretensiones de los turistas no encuentran debida respuesta en los tiempos, en las exigencias y en las condiciones que le brinda el Poder Judicial -nuestros órganos jurisdiccionales- y por eso se pretende, en el ámbito del Ministerio de Turismo, crear este tipo de soluciones de pronta y rápida resolución del planteo, del conflicto o del problema en que se encuentra un individuo que está, generalmente, alejado de su casa, de sus bienes, de sus contactos, de sus teléfonos, y se siente bastante desprotegido. Es por ello que esto pretendió ser una rápida solución.

Por lo que decía, el Estado cumple con el rol de policía: regula, controla y sanciona, pero en este proyecto de ley se incluyen garantías fundamentales como, por ejemplo, la participación del Poder Judicial en aquellas decisiones sancionatorias de mayor entidad -como pueden ser las clausuras- que impone el Ministerio y que, hasta ahora, no digo que se pudieran hacer pero el Decreto Ley Nº 14.335 no preveía la garantía jurisdiccional para el administrado de su participación o intervención. Ello está claramente establecido en el nuevo proyecto de ley.

Hacíamos referencia, entonces, como tercera base en la que se trabajó, al dinamismo de la actividad y la rapidez con la que se procesan los cambios en materia de entidad turística.

La actividad turística tiene una característica: no existe posibilidad de que el Derecho Comercial o el Derecho Civil por sí solos brinden todas las respuestas que la actividad turística presenta como problemática. El turismo, sin querer señalar que ya tiene fundadas razones para pretender ser una rama autónoma del Derecho -más allá de posiciones personales- en realidad necesita de regulaciones específicas que no las obtiene ni del Derecho Comercial puro ni del Derecho Civil puro. Pues bien, dentro de estas necesidades especiales que tiene el turismo derivado de ese dinamismo, pretendimos formular una norma de rango legal y sobre ella construir las reglamentaciones que dieran respuestas más inmediatas de atención y prepararnos para lo que son las nuevas formas de comercialización y la formulación concreta en algunos casos especiales en materia de responsabilidad. Impactan las nuevas formas de comercialización -supongo que es así en todas las actividades pero como uno está vinculado y dedicado al tema turismo, lo ve en el turismo- como ser el

comercio electrónico, las publicidades vía web y la cuestión tan extraterritorial y tan impersonal que suponen las nuevas tecnologías que gracias a Dios tendremos y que han venido para quedarse, independientemente de que sean buenas o malas. Ellas nos sitúan en una actividad contractual y difícilmente encontremos la posibilidad de establecer un país donde se realice la contratación. En la medida en que se haga vía web, difícilmente encontraremos la vía aplicable a la jurisdicción del país donde se contrata. Al contratarse vía web, difícilmente tengamos el nombre y apellido de la persona contratante y probablemente tengamos el nombre de un administrador, un *host* o quién sabe qué. En base a esto, hay que darle respuesta al reclamo del turista; el Ministerio de Turismo y Deporte no puede recibir una denuncia de un turista y decirle: «Vaya contra el servidor que se encuentra en Holanda». Es decir que esto requiere de soluciones legislativas específicas, que no suponen cambios radicales a lo que es el sistema de responsabilidad civil, pero sí una adecuación de la normativa en materia de responsabilidad a estas nuevas formas de comercialización.

SEÑOR COURIEL.- Según se ha dicho, se tomaron muchos elementos de las leyes de Argentina, de Chile y de México. En ese sentido, me gustaría saber cómo caracterizaríamos las especificidades del turismo en el caso de Uruguay con respecto al resto de los países y qué adecuaciones se deberían hacer por esas propias especificidades que tiene el turismo uruguayo.

SEÑOR LIBEROFF.- En primer lugar, el caso de Uruguay comprende, por ejemplo, la introducción en la ley, en esta oportunidad, del derecho al turismo social como un derecho humano. Los temas de accesibilidad al turismo no necesariamente estaban en las otras leyes. Aclaro que cuando hablamos de accesibilidad nos estamos refiriendo a diseño universal y requerimientos para que todas las personas puedan acceder al beneficio de la recreación y el turismo. Cuando mencionamos algunos de esos aspectos que acaban de ser citados relativos a la comercialización, no necesariamente todos tienen la misma aproximación. Por nuestra parte, consultamos a la Cátedra de la Facultad de Derecho vinculada con estos temas, a los efectos de encontrar las particularidades que podrían hacer a los fenómenos de comercialización relacionados con nuestro país. También quiero destacar que no en todos los países existe un registro de operadores como existe en el Uruguay, lo cual da garantías a los turistas y también al operador en lo que hace al funcionamiento. Por ejemplo, en Brasil no existe un registro de alojamiento como el de Uruguay y, por lo tanto, todo eso forma parte de un conjunto de especificidades que hemos encontrado. También es cierto que hay varias que nos comprenden y, por esa razón, tratamos de entender de qué manera las podíamos aplicar de mejor forma en nuestro país. Por ejemplo, los temas de las garantías que los operadores turísticos tienen que registrar en el Uruguay a los efectos de poder operar, contra las cuales un cliente puede demandar, no en todos los países operan de la misma manera. Esos aspectos, hoy por hoy, son particulares.

Por otro lado, el desarrollo que ha tenido la institucionalidad de nuestro país en los últimos diez años, por ejemplo, introduce los gabinetes productivos, el gabinete social, algunas otras formas, como son la Comisión Interministerial de Asuntos de Comercio Exterior, en las que participa el Ministerio. Eso permite tener una visualización y una opinión de los problemas nacionales que no necesariamente en otros países se dan de la misma forma. Quiere decir que aquí también debimos tener en cuenta que apareció un tercer nivel de gobierno, como son las Alcaldías, los Municipios -que no lo teníamos previamente- y, por esa razón, desde ese punto de vista intentamos recoger esas nuevas realidades y especificidades que en nuestro país tiene la actividad turística.

SEÑOR GIANERO.- Claramente una de las principales adaptaciones o adecuaciones que debimos realizar tiene que ver con el hecho de que los proyectos de Argentina y México, fundamentalmente, tienen un nivel de autonomía de las distintas regiones diferente al de nuestros departamentos, seguramente, por la condición de Estados federales de esos países. Esa fue la primera corrección que debimos hacer. En segundo término, la propia ley de México tiene la condición de que pretendió caminar por encima de esas autonomías y, por esa razón, tiene dos artículos que fueron declarados inconstitucionales, justamente, porque no se decidió correctamente entre la competencia de la Secretaría -el símil de nuestro Ministerio de Turismo- y la autonomía de los Estados federales.

En nuestro proyecto de ley se optó por la creación de espacios de coordinación y de actuación conjunta, sin perjuicio de la recreación del Consejo Nacional de Turismo -porque ya estaba creado en el Decreto-Ley Nº 14.335- y la reformulación de su integración para darle una base de participación mucho más amplia, concreta y real. Tampoco se incurrió en la proliferación de órganos en los que deberían reunirse, probablemente, los mismos que estamos en todos los demás, de forma tal

que de lunes a viernes estaríamos abocados a trabajar en las reuniones y no tendríamos tiempo de dedicarle al turismo. El proyecto de ley no tiene la dimensión de las leyes que tuvimos como base en cuanto a la proliferación de órganos. En nuestro país, con nuestras tensiones, con nuestras características y siendo tan pocos los que nos dedicamos a la actividad turística, bastaba con crear los ámbitos de coordinación, mantener el respeto por las competencias de los distintos órganos nacionales y departamentales e integrarlos a esos mismos espacios y no necesariamente a órganos. Esta es otra de las correcciones que se introdujeron.

SEÑOR LIBEROFF.- Aclaro que el Consejo Nacional de Turismo no implica retribuciones para sus miembros; es honorario y forma parte de una cooperación a la que el Ministerio le da una infraestructura a los efectos de poder funcionar.

SEÑOR COURIEL.- A propósito de ese tema, quiero decir lo siguiente. Hay mayor intervención del Estado, más regulaciones, controles e instituciones. Seguramente va a significar un aumento del gasto presupuestal del Ministerio. Estoy preguntando y veo que me señalan que no es así.

SEÑOR LIBEROFF.- No hay nada en este proyecto de ley que implique un cambio presupuestal a lo que está planteado; no hay creación de cargos en relación a los organismos que puedan estar mencionados en el texto. Esto no quiere decir que, en su momento, entendamos necesario fortalecer el Presupuesto del Ministerio de Turismo y Deporte. En ese caso, oportunamente será planteado.

SEÑOR COURIEL.- Recuerdo un Ministro de Turismo y Deporte que venía a la Comisión de Presupuesto, se quejaba del Ministerio de Economía y Finanzas y pedía más al Parlamento. Era del Partido Colorado.

SEÑOR GIANERO.- La creación de los Centros de Conciliación Turística se remite a la reglamentación. Será esta la que disponga cómo se formularán, se realizarán y se pondrán en práctica, pero en la redacción del proyecto de ley se cuidó mucho de no establecer obligaciones de índole económico-financiero para el Estado. Estos Centros de Conciliación Turística perfectamente pueden comenzar a desarrollarse a partir de acuerdos con las Intendencias, con los Gobiernos Departamentales. Concretamente, estos Centros son una realidad que hoy no está reflejada en el Presupuesto del Ministerio. De cualquier modo, no hay nada en el proyecto de ley que obligue a pensar que esto supone creación de cargos, un mayor Presupuesto, más allá de que se puede llegar a pedir.

SEÑOR COURIEL.- Quiero hacer un comentario que tal vez no tiene mucho que ver con el proyecto de ley. A veces trabajamos con un tema que la Dirección General Impositiva llama «gasto tributario». Eso quiere decir, básicamente, menores ingresos como consecuencia de exoneraciones y promociones. El sector turístico tiene exoneraciones, básicamente, para las inversiones. Me gustaría saber si ustedes han evaluado esas exoneraciones fiscales en términos de los resultados. Hay estudios que dicen que las inversiones se hubieran hecho igual si no hubiesen existido las exoneraciones impositivas. ¿Cuánto juega este gasto tributario para generar los resultados y las metas que el sector del turismo está deseando?

SEÑOR ANTOGNAZZA.- Sé que las inversiones están exoneradas de impuestos, sobre todo, la construcción de hoteles. En Montevideo, se ha realizado una cantidad muy importante de construcciones y también en otras partes del país. ¿Se lleva un registro al respecto?

Por ejemplo, algunas personas, sobre todo de los hoteles de la frontera en Rivera, se quejan de que no tenemos hoteles y de que la gente se va hacia el lado de Brasil, y lo mismo pasa en Artigas. Quisiera saber si esa misma exoneración, que sé que está bien -lo digo como algo positivo de este Gobierno- y permitió dar mucho trabajo a cantidad de funcionarios de la construcción -sobre todo de esos emprendimientos- también ha sido generosa con respecto al interior. Tengo información sobre Colonia, pero no de los otros departamentos. Es un complemento de la pregunta anterior.

SEÑORA RODRÍGUEZ.- En realidad, eso se contempla expresamente. Inclusive, hay una priorización hacia las inversiones descentralizadas, que se evalúa al momento de exonerar. No se trata de que alguien diga que va a hacer un hotel y entonces está exonerado. Los casos se estudian por una

Comisión integrada por los Ministerios de Economía y Finanzas y de Turismo y Deporte, se analiza cada una de las inversiones y se exonera en función de distintas pautas -recordemos la complejidad que tiene la ley de inversiones- es decir, cuánto trabajo crea el emprendimiento, en qué lugar está instalado, la generación de nuevas oportunidades, etcétera. Considerando esos aspectos, surge el porcentaje de cada una de las inversiones; la parte inmobiliaria, la mobiliaria y demás, como corresponde a las inversiones en turismo, que son complejas.

El otro elemento tiene que ver con la ley de mercado. Nosotros, con esa Comisión especial, estudiamos las inversiones que proponen los privados. Más allá de eso no podemos generar inversiones en lugares determinados como decía el señor Senador, por ejemplo, Rivera. Eso lo evaluarán los privados, quienes sabrán si aun con las exoneraciones, después les resulta rentable tener un hotel allí. Como en realidad las cifras de metros cuadrados las maneja habitualmente el Director Nacional de Turismo, me gustaría que pudiera trasmitírselas, porque creo que es una política que ha dado excelentes resultados y ha colaborado con esta desestacionalización a la que hemos apostado desde el Ministerio. Creo que uno de los ejemplos más claros es el tema termal, donde ya se han inaugurado hoteles de cinco estrellas y se están inaugurando de cuatro estrellas, incluso en termas que antes no eran siquiera visualizadas por los propios uruguayos. Pienso que esa es una muestra de que esta política de exoneración de importaciones, que era la pregunta específica del señor Senador. Al menos, en lo que a mí me ha tocado ver -porque veo los expedientes de la Comap- creo que ha dado muy buenos resultados en materia de industria turística.

SEÑOR LIBEROFF.- El desarrollo del turismo en el Uruguay tiene la particularidad de que ha estado asociado históricamente a la especulación financiera, más que a una planificación tradicional con registros de alojamientos, recreaciones, etcétera.

La particularidad que tenemos hoy en el proceso -cuando digo hoy me estoy refiriendo, prácticamente, a dos décadas, porque no solamente tuvo lugar en estos últimos diez años- es que, efectivamente, se dieron beneficios fiscales para promover actividades turísticas. Es más, en la ley de inversiones existen aspectos particulares con relación al turismo, como por ejemplo, si los establecimientos permanecen abiertos todo el año, si tienen condiciones para desarrollar reuniones, etcétera. Incluso, en este último período se introdujo como particularidad lo que se denomina el beneficio fiscal a los condohoteles, es decir, aquellos hoteles cuya financiación surge de diferentes privados que compran partes y no necesariamente porque lo financia un banco o un solo propietario, como se hizo siempre. Es probable que en el próximo período eso tenga ampliaciones relacionadas con los yates y los propios autos de alta gama, porque a nivel internacional está pasando.

Desde el punto de vista de la capacidad hotelera, hasta hace alrededor de seis o siete años, el país tenía entre 30.000 y 32.000 plazas; actualmente hay unas 40.000 y, tal como señalamos previamente, las inversiones han abarcado todo el territorio nacional. Por ejemplo, en Trinidad, departamento de Flores, hay varios establecimientos hoteleros de muy buen nivel, lo que antes era impensable ya que apenas existía uno. Asimismo, en Río Negro y en Soriano se han reconvertido establecimientos que ya tienen su tiempo pero también hay nuevos; además, como ya mencionamos, también está el caso de las termas e, incluso, en Rivera hace dos años se inauguró un hotel de categoría cuatro estrellas. Es cierto que en este caso existe un desnivel entre las 1.600 camas que ofrece Santa Ana do Livramento y las 700 que hay del lado uruguayo, no todas de nivel turístico pues necesitarían reconvertirse. Ahora en particular hay otros dos establecimientos, posadas de campo -una de ellas en Valle del Lunarejo- que están por construirse. También se han construido hoteles en Río Branco y se han ampliado otros en la ciudad de Melo, por mencionar lugares donde tradicionalmente no se hacían inversiones. En ese sentido, sin duda los beneficios fiscales han operado como algo importante para su promoción.

A su vez, ahora entramos en un período en el cual se es un poco más exigente en cuanto a qué clientela va dirigido, qué características tiene; también es muy valorado el uso de energía renovables, y así se va accediendo a mayores beneficios fiscales.

Lo que nos interesa ahora en particular es, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con la construcción del complejo Antel Arena como centro de reuniones, convenciones y espectáculos, y el Centro de Convenciones y Predio Ferial que comenzó a construirse en Punta del Este. En ese caso se

da la particularidad de que el Estado uruguayo es el que está haciendo la inversión como una medida para dinamizar a la actividad turística en su conjunto. A menor escala, tenemos otros emprendimientos, tal cual se señalara acá. Por ejemplo, en Villa Serrana a partir de la reconstrucción de lo que era una tapera de patrimonio histórico como el Ventorrillo, hoy no solo hay alojamiento allí sino que se ha dinamizado la actividad comercial; en Villa Soriano, donde no existía prácticamente nada, hoy hay un conjunto de alojamientos que están acompasados con lo que fue la reconstrucción del viejo Hotel Olivera como base náutica -la primera base naútica que comenzó a funcionar en nuestro país-; a su vez, en Colonia tenemos el Centro de Bienvenida, Interpretación y Turismo, un centro como ningún otro en el país, con la capacidad de mostrar a los turistas el Uruguay de determinada manera; asimismo, en Termas de Almirón se ha construido un spa.

Por lo tanto, en aquellos lugares donde el Estado entiende que debe actuar como un generador para favorecer el desarrollo de la actividad, lo ha venido haciendo por primera vez a partir de la obtención del primer préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Esperamos que el espacio fiscal en el próximo período sea más amplio para seguir ampliando la política. Y la puerta del Cabo Polonio…

SEÑOR COURIEL.- La enumeración que está haciendo sobre las inversiones en Río Branco, Melo y demás, ¿son resultado del efecto de los beneficios fiscales especiales, de las exoneraciones concretas?

SEÑOR LIBEROFF.- Sí, absolutamente.

SEÑOR GIANERO.- El hecho de la participación en la Comisión de Aplicación, creada por la Ley Nº 16.906, tanto del Ministerio de Turismo y Deporte como del Ministerio de Economía y Finanzas, es una de las tantas garantías que se pueden tener. Es claro que el rol de este último en dicha Comisión es brindar certeza y seguridad en cuanto a que esa exoneración efectivamente retorne; seguramente el señor Senador Couriel podrá explicar mucho mejor que quien habla cómo retorna. De todas formas, la Comisión de Aplicación, de muy sabia constitución, en su propia actuación establece el límite a la voluntad que pueda tener el Ministerio que apunta al desarrollo del turismo y el interés de aquel que está encargado de controlar la caja y atender las obligaciones.

SEÑOR COURIEL.- A veces pienso que nosotros deberíamos tener una estrategia de desarrollo con cambios en la matriz productiva, más contenido tecnológico y más valor agregado. En esto el turismo entra perfectamente bien. Por ejemplo, cuando desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería se hace referencia a determinadas cadenas de valor, desde ese punto de vista, la propia Cartera está estimulando ciertas ramas.

Me gustaría saber si la configuración de este proyecto de ley, por ejemplo, permitirá que el Ministerio de Turismo y Deporte pueda darnos alguna idea acerca del rumbo o de los cambios que se tendrían que producir en los próximos diez años. Hago esta pregunta porque, de pronto, esos rumbos podrían ayudar a que en Rivera sea el propio Estado quien estimule al sector privado a llegar allí. ¿A través de este proyecto de ley existe alguna chance de determinar lineamientos estratégicos para los próximos diez años?

SEÑOR LIBEROFF.- El Plan de Desarrollo Estratégico 2020 fue el primer esfuerzo de trabajo de mediano y largo plazo. El Uruguay venía de un análisis de temporada en temporada y decíamos que el turismo estaba bien o mal en función de cómo transcurrían las temporadas. Por lo tanto, ese esfuerzo del cual participaron más de 820 actores del sector público y privado de diferentes niveles -aclaro que no digo que sea lo ideal o fantástico- estableció cinco líneas

de actuación en diversos terrenos de carácter general, que fundamentan por dónde estamos transitando hoy.

Ahora bien, en la profundización del trabajo comenzaron a aparecer determinados elementos que hoy están marcando una tendencia. Por ejemplo, por primera vez trabajamos en el desarrollo de un plan de turismo náutico fluvial. Mientras que el Uruguay prescindía de lo que era el aprovechamiento de sus ríos y de sus costas desde el punto de vista de la náutica fluvial, en Buenos Aires había más de ciento cuarenta mil naves registradas para llevar adelante el trabajo. No por culpa de las papeleras ni por otros efectos, el lodo va para el lado de la costa argentina. Por lo tanto, nuestra costa es la que efectivamente hace más divertido -esto es lo que dicen los nautas- el trabajar.

Los días 29 y 30 de agosto, en Palmar, se reunirán alrededor de sesenta personas representantes de emprendimientos existentes o en creación, que justamente tienen que ver con el desarrollo de empresas que procuran generar una oferta para el desarrollo del turismo náutico fluvial. Seguramente en el próximo mes se haga un llamado para la construcción de una base náutica en San Javier, otro desarrollo en Nuevo Berlín, uno en la Meseta de Artigas y centros de informes en la entrada de Artigas y Bella Unión. En Rivera también se están desarrollando torres de avistamiento y otro tipo de infraestructura para el aprovechamiento de desarrollos turísticos. La idea es que no solo llegue a Rivera el llamado «turismo de compra» -por decirlo de alguna manera- sino que se aproveche la visita de otra manera.

Es más, dentro de unos veinte días, con el proyecto que se está impulsando en conjunto con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se tendrá la posibilidad de desarrollar el turismo en las quebradas del nordeste del país, incluida la Quebrada de los Cuervos. En esta última, por ejemplo, se invirtió en el desarrollo de la infraestructura para facilitar la visita con carácter sustentable y se generaron algunos alojamientos con alrededor de cuarenta camas. La idea es que un ómnibus con turismo social nos brinde más capacidades, siempre y cuando no sea utilizado para eventos relacionados con la biodiversidad.

Hay que generar pequeños emprendimientos en el lugar para que los propios lugareños brinden los servicios. Nosotros estamos siguiendo algunas de esas líneas de actuación. También habrá que pensar si efectivamente se puede establecer un acuario como recreación en alguno de esos espacios. El Uruguay todavía tiene aspectos de atraso en el desarrollo de la recreación vinculada al turismo, sobre todo pensando en que debido a nuestro clima, a los efectos de abatir la estacionalidad en muchos casos se requieren áreas cubiertas. Por lo tanto, tendremos que estudiar dónde hacerlo.

Una de las líneas de actuación a lo largo de este período ha sido -lo voy a decir más o menos técnicamente- «Todo proyecto prioritario productivo del Uruguay tiene que poderse mostrar turísticamente». ¿Qué quiere decir esto?

Tenemos que hablar de cadenas de valor interrelacionadas. Si la forestación es un proyecto productivo prioritario para nuestro país, la cadena de valor del desarrollo de la forestación tiene que poder mostrarse turísticamente. Todos o al menos unos cuantos de los aquí presentes fuimos alguna vez a la fábrica de Norteña para ver el proceso productivo y tomamos malta. De alguna manera, hace dos años comenzamos a hacer alguna experiencia con los niños para validar los circuitos que mostraran un área de interpretación, desde ver cómo es el desarrollo de la forestación en lo que tiene que ver con la genética, pasando por la gestión de los bosques hasta llegar a los aspectos de los invernaderos, etcétera. También podríamos hacerlo con la pesca artesanal, obviamente con lo que tiene que ver con la actividad vitivinícola, los olivares y el mundo equino, que mencioné al pasar.

En los próximos diez años va a haber mucho más desarrollo local en el territorio nacional, asociado a nuevas ofertas porque hay dos condicionantes que habilitan el turismo. Para que haya turismo en el mundo generalmente tienen que darse dos condiciones: capacidad de ahorro y tiempo libre. Este último ha ido aumentando en gran parte de la sociedad y la capacidad de ahorro o el poder adquisitivo de los uruguayos también se ha incrementado. Por lo tanto, tenemos nuevas condiciones materiales para dar un nuevo salto en el trabajo que estamos desarrollando en la actividad turística y eso se va a ver reflejado en los próximos años.

(Se proyecta un video.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a la delegación la información brindada.

(Se retiran de Sala los representantes del Ministerio de Turismo y Deporte.)

-En función de que este proyecto de ley ha sido votado por unanimidad en la Cámara de Representantes y que ha sido estudiado y evaluado por todos nosotros, propongo, si los señores Senadores están de acuerdo, votarlo en bloque.

(Apoyados.)

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el proyecto de ley en bloque.

(Se vota:)

-4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR COURIEL.- Propongo al señor Senador Martínez como miembro informante.

(Apoyados.)

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo.

Se resuelve comenzar con el estudio del proyecto de ley referido a las especificaciones técnicas para los bienes y servicios destinados al uso y consumo. En virtud de que ya viene votado por unanimidad por la Cámara de Representantes, la propuesta es votarlo en la próxima sesión de la Comisión.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 14 minutos.)